

10.9.2018

EOAK/3379/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

AOA MAIJA SAKSLIN PYYTÄÄ SELVITYSTÄ VEROHALLINNON AUTOMATISOIDUSTA VEROTUSMENETTELYSTÄ

– miten toteutuu verovelvollisten oikeusturva, hyvä hallinto ja virkamiesten virkavastuu

Kahdessa kanteluratkaisussani 29.6.2018 EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017 Verohallinto antoi selvitykset, joiden mukaan oma-aloitteisen verojen verotusmenettely on pitkälti automatisoitu. Kun Verohallintoon saapuu virheellinen tai loogisesti puutteellinen ilmoitus, automaatio lähettää kehotuksen tai selvityspyyntökirjeen. Ensimmäisessä asiassa kantelijan ilmoituksissa oli verolajeja koskeva ristiriitaa, mikä ei poistunut automaatiosta lähetettyjen selvityspyyntöjen jälkeen. Tämä johti automaatiossa tehtyyn veropäätökseen 20 prosentin veronkorotuksineen ja viivästysseuraamuksineen. Verovelvolliselle maksuunpantiin hänen jo maksamansa vero. Toisessa asiassa Verohallinnon automaatio lähetti 11 000 alkutuottajalle aiheettomat kehotuskirjeet, joissa heitä uhattiin arvionmaksuunpanoilla veronkorotuksineen. Ensimmäisessä tapauksessa kantelijalle aiheettomasti maksuunpantu vero korotuksineen myöhemmin poistettiin hänen oikaisuvaatimuksensa johdosta ja jälkimmäisessä tapauksessa ei Verohallinnon selvityksen mukaan aiheutunut kantelijalle eikä muille aiheettoman kehtouksen saaneille veroseuraamuksia.

Huolimatta kanteluasioissa tapahtuneiden virheiden korjaantumisesta, pidin Verohallinnon automatisoitua verotusmenettelyä ongelmallisena. Tästä syystä otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteenani tutkittavaksi hyvän hallinnon ja verovelvollisten oikeusturvan toteutumisen tässä automatisoidussa verotusmenettelyssä.

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 55 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen yhteystietoineen, verovelvollisen yksilöintitiedot, päätöksen perustelut ja tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Päätös voidaan jättää perustelematta silloin, kun perusteleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Automaatiossa lähetettyihin selvityskirjeisiin arviomaksuunpanouhkineen ja automaatiossa tehtyihin verotuspäätöksiin tulostuu yhteystiedoksi vain Verohallinnon palvelunumerot. Palvelunumeroissa puhelut ohjautuvat Verohallinnon virkamiehille, jotka eivät ole osallistuneet automatisoituun asian käsittelyyn ja joilla ei ole yksityiskohtaista tietoa päätöksenteon perusteista. Tutkittavanani olleiden kanteluasioiden perusteella automatisoidussa verotusmenettelyssä jää epäselväksi ja epävarmaksi verovelvollisen mahdollisuus saada asianmukaista ja asiantuntevaa henkilökohtaista palvelua ja neuvontaa sekä tietoa päätöksenteon perusteista.

Käsitykseni mukaan myös verovelvollisen oikeusturva näyttäisi tosiollisesti vaarantuvan, jos automaatiossa lähetettyihin kehotuksiin verovelvollisen antamia selvityksiä ei tutkita asianmukaisesti, vaan automaatiossa tehdään veropäätös, jossa määrätään jopa 20 prosentin veronkorotus viivästysseuraamuksineen.

Voimassa olevan oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä annetun lain 37 §:ssä säädetään veronkorotuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan Verohallinto määrää verovelvolliselle veronkorotuksen, jos 1) veroilmoitus tai muu ilmoitus taikka muu säädetty tieto tai selvitys on annettu puutteellisena tai virheellisenä taikka on jätetty kokonaan antamatta, 2) ennakonpidätys on jätetty toimittamatta tai lähdevero perimättä säädettyssä ajassa. Pykälän 2 momentin

mukaan veronkorotus voidaan jättää määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy. Lain esitöiden (HE 16/2016 vp) mukaan Verohallinto arvioi olosuhteiden perusteella, onko verovelvollinen laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutta. Verovelvollista kuuluu aina ennen veronkorotuksen määräämistä. Jos ilmoittamisvelvollisuus on laiminlyöty, verovelvolliselle määrätään veronkorotus.

Käsitykseni mukaan myös voimassa olevan säännöksen nojalla Verohallinnolla on harkintavaltaa veronkorotuksen määräämisessä. Kuitenkin, kun päätökset tehdään automaattiossa, mielestäni jää epävarmaksi, millä tavalla hallinnollista päätöksentekoa ohjaavat hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet on otettu huomioon, vai tapahtuu päätöksenteko automaattiossa kaavamaisesti ilman yksilöllistä olosuhteisiin perustuvaa harkintaa.

Verotus on merkittävää julkisen vallan käyttöä. Siihen sisältyy itsenäisen harkintavallan käyttö ja oikeus puuttua merkittävällä tavalla yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslain 2 §:ssä säädetään muun ohella oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on perustuttava lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Edellä todetun johdosta pyydän valtiovarainministeriötä hankimaan asiassa tarvittavat Verohallinnon selvitykset ja antamaan oman lausuntonsa siitä, millä tavoin automatisoitu verotusmenettely ja päätöksenteko täyttävät hallinnon lakisidonnaisuuden sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden, palveluperiaatteen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden asettamat vaatimukset sekä verovelvollisen oikeusturvan ja Verohallinnon virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Pyydän valtiovarainministeriötä lähettämään Verohallinnon selvitykset ja oman lausuntonsa viimeistään 15.11.2018.

Selvitys pyydetään lähettämään ensisijaisesti sähköisessä muodossa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamon sähköpostiosoitteeseen oikeusasiamies@eduskunta.fi. Jos selvityksen sisällössä on salassa pidettävää tietoa, tulee sähköposti lähettää eduskunnan turvapostipalvelun kautta osoitteessa <https://turvaposti.eduskunta.fi/> ja vastaanottajaksi tulee merkitä oikeusasiamies@eduskunta.fi.

VN-verkkoon kuuluvat viranomaiset voivat lähettää salassa pidettävää materiaalia (suojaustaso IV) ilman turvapostia.

Asiakirjat voi myös lähettää postitse eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamoon.

10.9.2018

EOAK/3379/2018

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

Föredragande: Referendarieråd Ulla-Maija Lindström

BJO MAIJA SAKSLIN BEGÄR EN UTREDNING OM SKATTEFÖRVALTNINGENS AUTOMATISERAD BESKATTNINGSFÖRFARANDE

– hur förverkligas skattskyldigas rättsskydd, god förvaltning och tjänstemännens tjänstestansvar

I mina två avgöranden av den 29 juni 2018 i ärenden som gäller klagomål, EOAK/3116/2017 och EOAK/3393/2017, lade Skatteförvaltningen fram sina redovisningar för ärendena, enligt vilka beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ i stor utsträckning har automatiserats. Om Skatteförvaltningen får en felaktig eller logiskt bristfällig anmälan, skickar den automatiserade processen ut en uppmaning eller ett brev med begäran om utredning. I det första ärendet fanns en konflikt mellan skattelagen i den klagandes anmälningar. Konflikten upphörde inte efter de begäranden om utredning som den automatiserade processen skickade ut. Detta ledde till ett skattebeslut som fattades i den automatiserade processen med en skatteförhöjning på 20 procent och dröjsmålspåföljd. Den skattskyldige debiterades för den skatt hen redan betalat. I det andra ärendet skickade Skatteförvaltningens automatiserade process 11 000 primärproducenter ogrundade uppmaningar där de hotades med debitering enligt uppskattning jämte skatteförhöjning. I det första fallet hävdades den ogrundat debiterade skatten jämte förhöjning på den klagandes begäran om omprövning och i det senare fallet föranleddes enligt Skatteförvaltningens utredning inga skattepåföljder varken för den klagande eller för de andra som fått en ogrundad uppmaning.

Trots att de fel som skett i klagomålen rättats till, ansåg jag att Skatteförvaltningens automatiserade beskattningsförfarande var problematiskt. Av denna orsak beslutade jag med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman att på eget initiativ undersöka huruvida god förvaltning och de skattskyldigas rättssäkerhet förverkligas i det automatiserade beskattningsförfarandet.

Enligt 55 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ ska av ett beslut framgå den myndighet som fattat beslutet jämte kontaktuppgifter, uppgifter som specificerar den skattskyldige, motivering till beslutet samt uppgift om hur ärendet har avgjorts. Beslutet behöver inte motiveras när motivering är uppenbart onödig.

I de utredningsbegäranden, med hot om debitering enligt uppskattning, som skickats och de beskattningsbeslut som gjorts i den automatiserade processen är Skatteförvaltningens servicenummer den enda kontaktinformation som skrivs ut. Samtal till servicenumren kopplas till tjänstemän vid Skatteförvaltningen, vilka inte deltagit i den automatiserade behandlingen av ärendena och inte har detaljerad information om grunderna för beslutsfattandet. Utgående från de klagomål jag undersökt förblir det oklart och osäkert vilken möjlighet den skattskyldige har att få adekvat och kunnig personlig service och rådgivning samt information om grunderna för beslutsfattandet.

Min uppfattning är att även den skattskyldiges rättsskydd verkar äventyras om de utredningar som den skattskyldige lämnar in med anledning av uppmaningar som skickats ut i en automatiserad process inte undersöks adekvat, utan ett beskattningsbeslut fattas av den automatiserade processen och en skatteförhöjning på hela 20 procent samt dröjsmålspåföljd påförs.

I 37 § i den gällande lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ föreskrivs om skatteförhöjning. Enligt paragrafens 1 mom. påför Skatteförvaltningen den skattskyldige skatteförhöjning, om 1) en skattedeklaration eller en annan anmälan eller en annan föreskriven uppgift eller utredning är bristfällig eller felaktig eller överhuvudtaget inte har lämnats in, 2) förskotts innehållning inte har verkställts eller källskatt inte har tagits ut inom föreskriven tid. Enligt 2 mom. behöver inte skatteförhöjning påföras om försummelsen är ringa eller om det finns en giltig orsak till försummelsen. Enligt förarbetena till lagen (RP 16/2016 rd) ska övervägas enligt omständigheterna huruvida den skattskyldige har försummat sin deklarationsskyldighet. Den skattskyldige ska alltid höras innan skatteförhöjning påförs. Om deklarationsskyldigheten försumrats påförs den skattskyldige skatteförhöjning.

Min uppfattning är att Skatteförvaltningen även med stöd av den gällande bestämmelsen har utrymme för prövning vid påförande av skatteförhöjning. När beslut fattas i ett automatiserat förfarande förblir det enligt min mening ändå osäkert på vilket sätt de rättsprinciper som styr förvaltningens beslutsfattande och omfattas av grunderna för god förvaltning har beaktats eller huruvida det automatiserade beslutsfattandet sker schematiskt, utan övervägande utgående från de individuella omständigheterna.

Beskattning är en betydande form av offentlig maktutövning. Den innefattar tillämpning av prövningsrätten och rätten att ingripa på ett betydande sätt i individens rättigheter och skyldigheter. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. I 118 § i grundlagen stadgas om ansvar för ämbetsåtgärder. Enligt 118 § 1 mom. svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Enligt 118 § 2 mom. svarar en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen. Enligt 118 § 3 mom. har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget.

Med anledning av det som konstaterats ber jag Finansministeriet skaffa Skatteförvaltningens utredning och ge sitt utlåtande om på vilket sätt det automatiserade beskattningsförfarandet och beslutsfattandet säkerställer förvaltningens lagbundenhet samt uppfyller krav som uppkommer genom de rättsprinciper, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten, vilka grunderna för god förvaltning omfattar samt hur förverkligas vederbörligt skatteskyldigas rättsskydd och Skatteförvaltningens tjänsteansvar (EOAK/3379/2018).